

### V-3 デンマーク・オーデンセ市調査

2017年2月6日～9日、デンマーク・オーデンセ市において、自治体による雇用政策、特に条件不利者に対する就労支援の状況に関する現地調査を行った（参加者：武田公子、神崎淳子）。以下、この調査の概要を報告する（文責：武田公子）。

#### 1. 調査の目的とインタビュー対象

中間的労働市場の国際比較に際して、比較対象国のひとつにデンマークを選んだのは次のような理由による。第一に、基礎自治体がジョブセンターを運営するという分権的システムという点である。これは筆者がこれまで研究対象としてきたドイツと共通することだが、労働行政と社会扶助行政の一元化を目的とした労働市場政策改革においては、中央政府と地方政府のいずれが主導権を握るのが焦点となっていた。ドイツでは実施主体を連邦と自治体の共同機関としてのジョブセンターと自治体が単独で運営する認可自治体モデルとが併存する結果となっている。これに対してデンマークでは07年に自治体ジョブセンターを一般制度化している。このように完全分権化されたジョブセンターの運営はどの程度自立性・柔軟性があるのか、中央政府によるコントロールはどこまで貫徹しているのかを調査したいというのが第一の目的である。

第二に、近年のデンマークでは障害年金受給者の就労支援が推進されているということである。このことは、年金による無条件の所得保障から就労を通じた賃金保障への転換を意味するが、しかし果たして労働市場が障害者に生活可能な賃金を保障しうるのか否かを確認する必要がある。そもそも当共同研究の着想は、一般就労を通じての稼得が困難な人々に対して、一般就労とは別の枠組みでの雇用というものを考える必要があるのではないかというものである。この新たな雇用の枠組みを「中間的労働市場」と呼ぶならば、デンマークの事例はその具体像を提示するものと言えるかどうかをまず確認したいと考えたのである。

なお、デンマークはいわゆる「フレキシキュリティ」なる積極的労働市場政策の本場として知られている。フレキシキュリティとは、Flexibility と Security の合成語であり、失業時保障の制度を充実させつつ労働市場の流動化を促すといった意味あいである。解雇規制を緩和した上で、失業者が教育訓練期間を経て再び労働市場に復帰しやすい仕組みを作るという点にデンマークの積極的労働市場政策の特徴が見いだされる（若森 2015）。こうした労働市場政策は、労働市場への参入に様々な困難を抱える人々に対しても果たして有効なのかどうか、ということも関心事である。

さて、上記のような関心から、本年度はまずデンマーク第三の都市であるオーデンセにて現地調査を実施した。オーデンセ市はデンマーク南部のフュン島の中心部にあり、人口は20万人をやや下回るデンマーク第三の都市である。人口50万超のコペンハーゲンのような大都市でなく、産業構造の転換課題を抱える地方都市の一事例として選定した。

現地調査は2017年2月6日～8日に実施、インタビュー先は下記の通りである。

- ①2月6日 オーデンセ市特別教育・訓練施設 STU (Særligt Tilrettelagte Uddannelse)  
Odense
- ②2月7日 オーデンセ市雇用・社会保障部局 政策・法・戦略担当者
- ③2月7日 同上、財政担当者
- ④2月7日 オーデンセ市職業訓練施設 WG Produktion
- ⑤2月8日 南デンマークレギオン労働局（労働市場・雇用庁の支分部局）

以下、これら現地でのインタビュー調査を通じて得られた知見をまとめておきたい。なお、括弧内①～⑤は上記各所でのインタビューを典拠とするものである。

## 2. 自治体ジョブセンターの経緯と実際

デンマークでは、2007年に大規模な地方制度改革が行われた（交告2006）。広域自治体については、40あったアムト Amt が廃止されて5つのレギオン Region に再編された。同時に基礎自治体であるコムーネ Kommune の数も、合併によって270から98にまで削減された。これに伴う一連の事務移譲を通じて、雇用政策の事務事業の大部分が国からコムーネに移管された。これは、国が担ってきた失業保険を軸とした労働行政と、自治体が担ってきた公的扶助受給者に対する就労支援とを一元化した結果でもあるが、労働行政の大胆な分権化といってよいであろう。

とはいえ国は各レギオンに労働市場・雇用局を置き、各自治体に国の政策方針に基づく指導を行っている。従来公的扶助受給者に対する職業訓練を担ってきた自治体に対し、国が担ってきた失業保険の枠組みでの雇用政策、すなわちより労働市場に直結する雇用政策への転換を図る方向での指導である。分権化の趣旨からすれば自治体の意思決定に委ねるべきであろうが、政策の効率的・経済的实施と全国的水準の確保のために国が自治体をある程度制御することは不可欠である（⑤）。とはいっても、レギオンの労働市場・雇用局の職員は南デンマークレギオンの場合には十数名であり、決して巨大な官僚機構という印象ではなかった。

自治体の側からすれば、国から分厚いマニュアル（ガイドライン）に即した事務事業実施を求められ、数値目標等によるコントロールがなされていることになる。また、レギオン労働局に対する成果報告の義務や労働局によるスーパーバイズや監査もなされる。しかし、雇用政策の分権化後は自治体の担当者に任せられる部分は大きくなっているという（②）。その大きな理由は雇用政策に対する財源配分のあり方にあるように思われる。

というのは、国から自治体に対する財源配分は基本的には一般財源分与であり、個別事業に対する特定補助金の形をとらないためである（③）。特定補助金であれば、自治体を実施する給付や支援事業の一手一投足に中央政府の統制が及びかねないが、一般財源であればその使途は自治体の予算配分権限の下に置かれ、相対的に自治体の裁量は大きくなる。ただし、市予算全体のなかで雇用政策にどれだけの一般財源を割くのかについては、雇用

政策の費用対効果という観点からも、市当局ひいては市民に向けた説明責任が強く求められる。

ただし、この一般財源分与を通じてある程度のコントローリングの余地はある。失業手当は全て自治体が給付し、それに対して国が一般財源分与を通じて償還する仕組みとなっているが、この償還額を通じたコントロールはある。失業から最初の 4 週間は失業手当の 80%を国が償還するが、5 週目から 26 週までは 40%に削減され、32 週までは 30%、それ以降は 20%というように国の償還額が減額されていくのである。この仕組みを通じて自治体は失業者の早期就労に向けての財政的圧力を受けることになる。

その一方で国が提起する政策方針に即したプロジェクトに対して、国がインセンティブ的な補助金をつけるという動きもみられるようになった。従来は EU 補助金を活用しての補助事業であっても一般財源に組み込まれる形での配分だったが、包括補助ではあるが特定補助金として配分されるものが出てきたとのことである。国が特定の政策分野に対して予算をつけていることが目に見えるようにしている点が従来になかった形である (③)。

### 3. 自治体における条件不利者の労働市場への統合

オーデンセ市の雇用・社会保障局には、事務部のほか一般雇用・雇用リハビリ・青少年雇用・対企業サービスの 4 つの実施部門がある。このうち雇用リハビリ部門には、傷病、心身障害、薬物依存、アルコール依存等の就労上の困難を抱えた人々への支援部署が含まれており、インタビュー先④はその一つのプロジェクトである。また、青少年雇用部門には、各種カウンセリングやアドバイス、居住支援等の他、知的障害・発達障害等、学習・就労上の困難を抱える若者への支援部署が含まれている。インタビュー先①はこの部門のひとつであるが、同様のプロジェクトは複数並置されている。

①の STU は、特別教育センター (CSV, Center for Specialundervisning for Voksne) の一部門であり、知的障害・発達障害・心理的・精神的疾患をもつ (あるいは疑われる) 16~25 歳の若者に対する教育・職業訓練を担っている。基礎学習や社会適応に困難を持つ若者から更なる訓練機関に進むことが可能な若者まで、それぞれの教育訓練の必要度合や適性、本人の意向等を踏まえ、基礎教育と各種実地作業訓練を提供している。作業訓練は、木工・金工・園芸等の手工業的作業、調理・サービスに関する作業、オフィス・事務作業、自転車修理・レンタル等の分野にわたる。通所者それぞれの能力に応じてさらに一般事業所での実習を積み、就職につなげていくことが同センターの目標である。

CSV はもともとアムトの管轄であったが、前述の地方制度改革とともにコムーネに移管され、現在は市の直営機関として運営されている。スタッフはすべて市職員であるが、教員免許とペダゴギー (発達分野の専門性) の資格をもつ。通所者は義務教育高学年から担当する進路指導担当スタッフ (市職員) による紹介を主な入口とし、通所開始後は市のケースワーカーとも連携をとりつつ、教育訓練や実習、就職への可能性について見極めつつ就労に向けて支援していく仕組みである。

他方、④の **WG Produktion** は、成人向けの職業訓練施設であるが、訓練というよりも現状では仕事に就けない人のための慣らし就労や能力見極めを主目的とする。例えば傷病や障害によって就労が困難な場合、どのような補助具があれば就労可能か、何時間継続して作業が可能かを見極める。平均 13 週間でこうしたアセスメントを行い、週 10～15 時間の就労が可能という段階になれば企業での実習や次段階の職業教育、あるいは次項で述べるフレックスジョブに移行する仕組みである。

ここでの作業は、同所で働く人々のための食事提供（一部自己負担）やケータリングの他、企業から受託した製造工程の一部等がある。ケータリングや企業からの作業受託には、一般の企業と競合しないよう正規賃金によって計算された委託料が設定されている。作業に従事している人々は失業手当を受給しているため、工賃の支払いは行わない。また同施設も市の直営であり、予算配分もなされているが、委託料収入は独自収入確保の努力を示すものとして市に納付しているとのことである。

以上の二例にみられるように、失業者に対する教育訓練はほとんどが自治体の直営事業として行われており、それぞれのスタッフは概ね市の職員である。公務員が就労者全体の 3 割に上るデンマークならではの事情もある。非営利セクターの弱い北欧型福祉レジームであるがゆえに公的部門の比重が高い（加藤 2016）という事情もある。中央政府による NPM の制御や市場原理の導入が進んできているとの見方もあるが、前述のような財源システムを考えると中央政府のコントローリングは相対的に弱く、またオーデンセのような地方都市のレベルにまで市場原理の導入が貫徹しているという印象は薄かった。

#### 4. 中間的就労の形態について

前述の職業教育・訓練を経て就労する場合、そもそも多様な困難を抱える人々がフルタイムで働くことは当然のことながらハードルが高い。そうしたなかで、デンマークにおいて多用されるようになってきているのがフレックスジョブという就労形態である。これは、短時間就労での雇用の場合、被用者には月給として最低賃金を遵守した報酬が支払われるが、この一部を市が負担するというものであり、一種の賃金補助金である。市の負担割合は当事者の就労能力のアセスメントに基づき雇用者側と協議・交渉して決定される（①）。企業にとっては人件費負担が軽減されるというメリットがあり、その雇用ニーズが大きいため、一企業がフレックスジョブで雇用できる上限数が定められているほどである（④）。

このような雇用形態が多用される背景には次のような要因があると考えられる。

第一に、90 年代より障害年金受給者の就労促進が強化されたり、公的扶助受給者の就労が義務付けられたりした（加藤 2016）ことに加え、2014 年からは 30 歳未満は扶助受給対象外とされたことがある（菅沼 2014）。このような就労義務強化のなかで、就職に困難を抱える人々へのバックアップの仕組みとしてフレックスジョブが推進されているといえる。

第二に、「障害者」という線引きがデンマークでは重要ではないということである。STU 等の教育訓練施設の利用に際して疾患や障害に関して診断を求めることはなく、障害者と



して認定されるというような仕組みは設けられていない (①)。個々人が抱える固有の困難の内容や程度によって、どのような能力補完をすれば労働市場への参加が可能になるかという観点から支援がなされているのである。日本では障害者手帳の有無によって受けられる給付やサービスが異なるため、病気や障害を自覚しない場合の不利益が大きい。このようないわばグレーゾーンにある人々を広く支援の対象としうる点にデンマークの制度のメリットがある。

第三に、自治体ジョブセンターが地元企業と密接な関わりをもち、雇用創出を行っていることである。同市では大規模な造船所が閉鎖され、製造業関係の雇用も減少しつつある。その一方で再開発に伴う建設業や IT・ロボット関係、介護・医療分野での求人が増加している (⑤)。市は市内に立地する事業所とコンタクトをとり、企業のニーズを把握してそれに応えるような雇用創出をもちかけ、従来なかった雇用形態の提案を行ったりする。このような地元企業との連携のなかでフレックスジョブの受け皿や、実習・訓練の受け入れ先を開拓している (②)。自治体が雇用政策に責任を持つということは、このような地域産業のありように関与していくということでもある。

第四に、公的雇用の受け皿が大きいことである。自治体は教育や福祉分野等の多くの現場業務を直営でもつ、一種のコンツェルンである。その中で部分的に担える業務は数多くあるため、一般企業でのフレックスジョブでも就職が難しいケースは市が率先して雇用する (①) とのことである。実際、前項で触れた WG Production でも職員 17 人のうち 7 名がフレックスジョブとのことだった。

## 5. まとめにかえて

今回のデンマーク調査を通じて得られた示唆を以下に二点挙げておきたい。

第一には、フレックスジョブにみられる柔軟な雇用形態が労働市場の柔軟性を高めているという点である。若森 (2015) によれば、世界金融危機を契機にフレキシキュリティは「移動的労働市場アプローチ」へのパラダイム転換を遂げつつあるのではないかとされる。ライフコースにおける特定の状況や欲求に応じた多様な就労形態の間の移動——労働市場内部での移動、雇用・失業間の移動、雇用と家庭的領域との間の移動等——にはしばしば生活上のリスクが伴う。その移動リスクに対する保障性を備えることができれば、移動性・柔軟性の高い労働市場が創出できるということである。デンマークにおける障害者概念のボーダレス化、個々が抱える困難やニーズに即した就労の拡がりといったものは、まさにこの移動可能性を創り出そうとする動きであろう。これは、我々が想定する中間的労働市場というよりも労働市場の多様化のなかに条件不利者を包摂する仕組みなのかもしれない。

第二には、雇用政策の分権化が条件不利者の就労支援という点ではうまく機能しているという点である。このことはドイツに関する筆者の研究においてもしばしば感じてきたことであるが、労働市場への参入に困難を抱えるケースに対して、公的扶助の経験や行政資源をもつ基礎自治体レベルの取り組みは功を奏している。また、このローカルな雇用政策

が地域の産業政策と密な連関をもっているという点でもそうである。デンマークの分権化はドイツに増して自治体に大きな裁量を付与しており、しかしそれがモラルハザードを生じないようなインセンティブを伴ったものとなっている点も興味深く感じられた。

#### 【参考文献】

交告尚史（2007）：「デンマークの 2007 年地方制度改革に関する調査報告」自治体国際化協会。

武田公子（2016）：『ドイツ・ハルツ改革における行財政関係―地域雇用政策の可能性―』法律文化社。

菅沼隆（2014）：「第 1 章 デンマーク」労働政策研究・研究機構『失業保険制度の国際比較―デンマーク、フランス、ドイツ、スウェーデン』JILPT 資料シリーズ No.143、17-30 頁。

若森章孝（2015）：「フレキシキュリティと移動的労働市場アプローチ」『財政と公共政策』第 57 号、2-19 頁。

加藤壮一郎（2016）：「デンマーク・積極的労働市場政策における雇用政策・社会政策ガバナンスの一元化の過程―地域調整委員会から地域雇用協議会までの展開を中心に」『千葉大学 公共研究』第 12 巻第 1 号、91-148 頁。